

Staatsnotstand und Einschränkung von Grundrechten – Ausnahmesituation oder Dauerzustand?

Gastautor

2014-02-13T06:30:08

von [MATTHIAS LUKAN](#)



Im

Interesse der nationalen Sicherheit und zur Abwehr schwerwiegender Bedrohungen ermöglichen es Notstandsklauseln wie [Art. 15 EMRK](#), in besonderen Ausnahmefällen Grundrechte zu suspendieren und über das im „Normalfall“ geltende Maß hinaus zu beschränken. Dem Staat soll damit die notwendige Handlungsfreiheit zur Abwehr einer besonders schweren Gefahrenlage gewährt werden. So hat [Großbritannien im Zuge der Anschläge vom 11. September 2001](#) von [Art. 15 EMRK Gebrauch gemacht](#) und die Rechte der Konvention teilweise suspendiert. In der Judikatur zu Art. 15 EMRK scheinen aufgrund des schwachen Prüfungsmaßstabes des EGMR die Grenzen zwischen Normal- und Ausnahmefall zu verschwimmen. Der Notstand läuft Gefahr, zum Dauerzustand zu werden.

Staat und Notstand

Der Staat sieht sich im Laufe der Zeit seines Bestehens einer Reihe von Gefahren gegenüber. Als besonders schwere Bedrohungslage für das Bestehen des staatlichen Gemeinwesens verlangt der Notstand dem Staat, der sich selbst erhalten will, Besonderes ab. Die Staatsgewalt muss in diesem Fall Maßnahmen setzen, die über das im Normalfall zulässige Maß hinausgehen. Dies steht freilich in einem gewissen Spannungsverhältnis zu rechtsstaatlichen Garantien.

Im demokratischen Rechtsstaat wird die Staatsgewalt begrenzt, indem Grundrechte anerkannt und durchgesetzt werden. Im Interesse der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ruhe und Ordnung ermöglichen Grundrechtsvorbehalte die (verhältnismäßige) Einschränkung dieser Rechte. Sieht sich das staatliche

Gemeinwesen mit einer besonders schweren Bedrohung konfrontiert, kann es notwendig sein, über diese Grenzen hinaus Maßnahmen zu setzen, um dem Notstand wirksam und rechtzeitig zu begegnen. Notstandsklauseln zur Suspension von Grundrechten geben dem Staat die hierzu notwendige Handlungsfreiheit.

Solchen Klauseln liegt die Einsicht zugrunde, dass die Staatsgewalt auch im Notstandsfall nur im Rahmen der gesetzten, positiven Rechtsordnung handeln soll. Damit wird ein Mindestmaß an Bindung an die rechtsstaatliche Ordnung gewährleistet. Im Gegensatz dazu steht die teilweise in der (v.a. früheren) Staatsrechtslehre vertretene Auffassung, dass im Notstandsfall ein überpositives, also neben die positive Rechtsordnung tretendes, Staatsnotrecht zur Anwendung kommen soll. Für *Carl Schmitt* steht der Souverän dementsprechend außerhalb der „normal geltenden“ Rechtsordnung und entscheidet über Vorliegen und Maßnahmen zur Beseitigung des Notstandes – „Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet.“ Wie Kritiker zu Recht anmerken, werden mit der Annahme eines solchen überpositiven Staatsnotrechts bloß eklatante Verletzungen der Verfassungsordnung beschönigt. Mit einer so gestalteten „Metaverfassung“ würden politische Forderungen in die Form eines Rechtssatzes gegossen. Jedenfalls ist ein überpositives Staatsnotrecht abzulehnen.

Ziel und Rechtfertigung solcher Notstandsklauseln ist es stets, dem Staat zu ermöglichen, den ursprünglichen, „normalen“ Zustand wieder herzustellen. In außerordentlichen Fällen sollen im Interesse des Gemeinwesens den Rechten des Einzelnen weitgehende Grenzen gesetzt werden. Die Wiederherstellung des verfassungsmäßigen Zustandes liegt auch im Interesse des Einzelnen, der in Form von Schutz- und Gewährleistungspflichten Ansprüche an ein funktionierendes Staatswesen stellt. Damit ist für die Annahme der Rechtmäßigkeit solcher Maßnahmen stets eine Unterscheidung zwischen Normalzustand, der wiederhergestellt werden soll, und Ausnahmefall, der ausgeräumt werden soll, maßgeblich.

Art. 15 EMRK

Bereits eine Reihe von Vertragsstaaten der EMRK hat die Garantien der Konvention zur Abwehr von Notstandssituationen vorübergehend suspendiert. So haben Großbritannien und Irland im Zuge des [Nordirlandkonflikts](#) wiederholt von Art. 15 EMRK Gebrauch gemacht, die [Türkei](#) im jahrelangen Konflikt mit kurdischen Separatisten und [Frankreich](#) betreffend seine Überseegebiete.

Im Bereich von Notstandsmaßnahmen und Art. 15 EMRK tritt der Balanceakt zwischen Schutz der Konventionsrechte und Anerkennung der Souveränität der Konventionsstaaten, den der EGMR in seiner Judikatur [vielfach](#) zu vollführen hat, besonders deutlich zu Tage. Es verwundert also nicht, wenn der EGMR gerade in diesem Fall den Staaten einen besonders weiten Beurteilungsspielraum einräumt.

Art. 15 EMRK ermöglicht im Falle eines Krieges oder bei Vorliegen eines anderen öffentlichen Notstandes die vorübergehende Suspension der Garantien der EMRK. Die Abweichung von den EMRK-Rechten ist nur in dem Umfang möglich, den die Lage unbedingt erfordert. Die Konvention macht damit grundsätzlich einen

Unterschied zwischen Ausnahme- und Normalzustand, den der Gerichtshof in seiner Judikatur – zumindest was sein Prüfungsschema betrifft – auch anzuerkennen scheint. Einerseits ist demnach ein Notstand nur anzunehmen, wenn eine gegenwärtige oder unmittelbar bevorstehende Gefahr so groß ist, dass ihr innerhalb der ordentlichen Grenzen der EMRK nicht beizukommen ist. Andererseits kann eine Maßnahme nur unbedingt erforderlich sein, solange die Notsituation andauert. Der vom EGMR eingeräumte weite Beurteilungsspielraum der Konventionsstaaten bei der Beurteilung beider Punkte führt aber dazu, dass in seiner Judikatur die [Grenze zwischen Normal- und Ausnahmefall zu verschwimmen droht](#).

Vorliegen eines Notstandes

Ein Grund hierfür ist, dass die Schwelle, die eine Krisensituation überschreiten muss, um für den EGMR als Notstand iSv Art. 15 EMRK zu gelten, wegen des weiten Beurteilungsspielraums der Staaten nicht sehr hoch ist. In diesem Punkt beschränkt sich der Gerichtshof auf die Kontrolle der Nachvollziehbarkeit der Annahme eines Notstandes und bewertet die zum Zeitpunkt der Verhängung des Notstandes herrschenden Verhältnisse nicht selbst. Bis dato wurde in einem einzigen [Fall](#), der Notstandsmaßnahmen der griechischen Militärdiktatur betraf, das Vorliegen eines Notstandes verneint. In einigen [anderen Fällen](#) fielen die Ausführungen des EGMR zu dieser Frage recht knapp aus. Ein besonders niedriger Maßstab scheint dem zuletzt zu Art. 15 EMRK ergangenen [Urteil](#) zugrunde zu liegen, in dem die Annahme einer unmittelbar bevorstehenden Gefahr durch Terrorismus für Großbritannien nach den Anschlägen vom 9. September 2001 vom EGMR als rechtmäßig erachtet wurde. Großbritannien war der einzige Konventionsstaat, der aufgrund der Bedrohung durch al#Qaida von Art. 15 EMRK Gebrauch machte. Die Maßnahmen blieben bis 2005 aufrecht. Der qualitative Unterschied zwischen Ausnahme und Regel scheint damit insbesondere in Zeiten, in denen sich Staaten regelmäßig Terrordrohungen gegenüber sehen, gering zu sein. Jedenfalls führt der Umstand, dass die Judikatur des Gerichtshofs in diesem sensiblen Bereich von besonderer Rücksichtnahme auf die Souveränität der Konventionsstaaten geprägt ist dazu, dass schon relativ früh von Art. 15 EMRK Gebrauch gemacht werden kann.

Dauerhafter Notstand?

Die von den Konventionsstaaten ergriffenen Maßnahmen prüft der EGMR sodann auf deren Verhältnismäßigkeit, um zu ermitteln, ob sie für die Lage unbedingt erforderlich sind. Dabei spielt auch die Dauer des Notstandes eine Rolle. Man könnte meinen, dass über längere Zeit verhängtes Notstandsrecht, dass zu einem Dauerzustand und damit schon fast zum „Normallfall“ zu werden droht, hier großes Gewicht in der Abwägung hätte. Denn auch die zeitliche Begrenzung des Notstandes unterstreicht seinen Ausnahmecharakter. Dies ist aber offenbar nicht der Fall. Der Gerichtshof akzeptiert auch ohne weiteres länger andauernde Notstandssituationen. So machte Großbritannien aufgrund des Nordirlandkonflikts 1957 regelmäßig Gebrauch von Art. 15 EMRK. Von 1988 bis 2001 dauerte der Notstand sogar ununterbrochen über [13 Jahre](#) (!) hinweg an. In diesem Zeitraum

scheint sich der Ausnahmecharakter der Notstandsmaßnahmen vollends aufgelöst zu haben.

Notstand als Ausnahme?

Es zeigt sich, dass zwei wesentliche Punkte, die den Ausnahmecharakter des Notstandes konstituieren, in der Judikatur des EGMR einem äußerst großzügigen Beurteilungsspielraum der Staaten überlassen werden. Die vom Gerichtshof an das Ausmaß der Gefahrensituation gestellten Anforderungen sind nicht sehr hoch. Setzt der Gerichtshof schon bei der Annahme eines Notstands keine strengen Grenzen, so könnte dieses Defizit durch eine vergleichsweise strengere Verhältnismäßigkeitsprüfung ausgeglichen werden, als sie der Gerichtshof im Notstandsfall tatsächlich vornimmt. Dabei müsste insbesondere der Dauer des Notstandes größeres Gewicht zukommen. Es werden aber auch sehr lange andauernde Notstandssituationen vom EGMR akzeptiert. Dies ermöglicht über einen langen Zeitraum hinweg Eingriffe in Grundrechte, die eigentlich nur im Ausnahmefall zu rechtfertigen sein sollten. Damit droht der Ausnahmezustand zum Normalfall zu werden.

